

Riforma Terzo settore - SCHEDA

LEGGE 06/06/2016 N. 106. DELEGA AL GOVERNO PER LA RIFORMA DEL TERZO SETTORE, DELL'IMPRESA SOCIALE E PER LA DISCIPLINA DEL SERVIZIO CIVILE UNIVERSALE

1.	Oggetto della riforma	1
2.	Riforma degli enti del Terzo settore	1
2.1.	Gli enti del Terzo settore secondo la disciplina vigente	1
2.2.	La nozione di ente del Terzo settore	1
2.3.	Le attività di interesse generale	2
2.4.	Le altre caratteristiche degli enti del Terzo settore	2
3.	Riforma dell'impresa sociale	2
4.	Vigilanza	2
5.	Misure fiscali e di sostegno economico in favore degli enti del Terzo settore	3
6.	Altri oggetti della riforma	3
6.1.	Riforma della disciplina del codice civile sulle associazioni e le fondazioni	3
6.2.	Consiglio nazionale del Terzo settore	3
6.3.	Riforma del Servizio civile	4
6.4.	Volontariato (lavoro volontario)	4
6.5.	Fondazione Italia Sociale	4
6.6.	Società di mutuo soccorso	4
7.	Procedimento di attuazione della delega	4
8.	Norme di copertura finanziaria	4

* * *

1. Oggetto della riforma

La riforma – varata nella forma della legge delega – ha ad oggetto la revisione e il riordino della disciplina relativa:

- agli enti del Terzo settore, compresa la disciplina tributaria, mediante la redazione di un apposito codice del Terzo settore;
- all'impresa sociale;
- al servizio civile nazionale;
- agli enti di cui al titolo II del libro primo del codice civile (associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato senza scopo di lucro, riconosciute come persone giuridiche o non riconosciute).

* * *

2. Riforma degli enti del Terzo settore

2.1. Gli enti del Terzo settore secondo la disciplina vigente

Attualmente, i principali enti che compongono il mondo del non profit o Terzo settore sono molteplici. Si ascrivono generalmente al Terzo settore:

- le associazioni del volontariato, disciplinate dalla legge n. 266 del 1991 (*Legge quadro sul volontariato*);
- le fondazioni ex-bancarie, disciplinate dal decreto legislativo n. 153 del 1999;
- le associazioni di promozione sociale, di cui alla legge n. 383 del 2000;
- le Organizzazioni non governative (ONG): organizzazioni delle società civile specializzate nella cooperazione allo sviluppo e nell'aiuto umanitario, disciplinate dalla legge n. 125 del 2014;
- le cooperative sociali, di cui alla legge n. 381 del 1991;
- le società di mutuo soccorso di cui alla L. 3818/1886;
- le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), disciplinate dal decreto legislativo n. 460 del 1997: le ONLUS non costituiscono un tipo specifico di diritto civile di organizzazione non profit, ma una *specificata categoria del diritto tributario*. E infatti, possono qualificarsi come ONLUS le associazioni con o senza personalità giuridica; i comitati; le fondazioni; le società cooperative e altri enti di carattere privato purché perseguano finalità meritevoli di tutela. Sono Onlus di diritto le cooperative sociali.

A completamento del quadro sopra esposto va poi ricordato che la legge n. 118 del 2005 (*Delega al Governo concernente la disciplina dell'impresa sociale*) ha disciplinato un tipo particolare di impresa, definita "impresa sociale", comprendente soggetti con differenti connotazioni giuridiche ma che svolgono la propria attività imprenditoriale al di fuori della logica del profitto propria del mercato. L'elemento unificante è rappresentato proprio dall'assenza di fine di lucro, vale a dire dalla mancata redistribuzione degli utili tra gli associati. In attuazione della delega è stato poi emanato il decreto legislativo n. 155 del 2006, recante per l'appunto la *Disciplina dell'impresa sociale*.

Ebbene, la riforma in esame interviene su tutta la realtà del Terzo settore, ma non solo. Essa è dedicata anche alla revisione della disciplina degli enti del primo libro del codice civile. Sotto questo profilo ha ad oggetto anche la normativa codicistica in materia di associazionismo senza scopo di lucro: nozione questa, evidentemente non collimante con quella di Terzo settore.

2.2. La nozione di ente del Terzo settore

Al fine di procedere ad una organica e generale riforma, che si concluda con la redazione di un vero e proprio codice del Terzo settore, la legge delega propone anzitutto una definizione generale di enti del Terzo settore, intendendosi per tale espressione gli enti caratterizzati da:

- perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale;
- assenza di scopo di lucro (come vedremo tale caratteristica non impedisce di ascrivere alla categoria enti che hanno la possibilità di remunerare, seppur in maniera fortemente limitata, il capitale investito);
- promozione e realizzazione di attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi.

Non fanno parte del Terzo settore le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche. Ancorché in astratto rientranti nella categoria, le fondazioni bancarie non sono oggetto delle disposizioni contenute nella delega.

2.3. Le attività di interesse generale

La riforma avrà anzitutto ad oggetto l'individuazione delle attività di interesse generale il cui svolgimento costituirà *condicio sine qua non* per l'assunzione della qualifica di ente del Terzo settore, per l'accesso alle agevolazioni, nonché per l'assoggettamento alle attività di vigilanza.

Si dispone in particolare che le attività di interesse generale siano individuate secondo criteri che tengano conto delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, nonché dei settori di attività previsti dal D.Lgs. 460/1997 (assistenza sociale e socio-sanitaria; assistenza sanitaria; beneficenza; istruzione; formazione; sport dilettantistico; tutela, promozione e valorizzazione delle cose d'interesse artistico e storico; tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente; promozione della cultura e dell'arte; tutela dei diritti civili; ricerca scientifica di particolare interesse sociale; cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale; esclusivo perseguimento di finalità di solidarietà sociale) e dal D. Lgs. 155/2006 (assistenza sociale e sanitaria; educazione, istruzione e formazione; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; valorizzazione del patrimonio culturale; turismo sociale; formazione universitaria e post-universitaria; ricerca ed erogazione di servizi culturali; formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica ed al successo scolastico e formativo; servizi strumentali alle imprese sociali).

È altresì prevista la possibilità di un periodico aggiornamento di tale elenco di attività, che dovrà avvenire con D.P.C.M. da adottare su proposta del Ministro del lavoro, acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti.

2.4. Le altre caratteristiche degli enti del Terzo settore

Quanto all'assenza dello scopo di lucro, i decreti delegati dovranno prevedere il divieto di distribuzione, anche in forma indiretta, degli utili o degli avanzi di gestione e del patrimonio dell'ente, fatto salvo quanto previsto dalla disciplina sulle imprese sociali (vedi *infra*).

Quanto alla sistema di governo dell'ente, dovranno essere definite forme e modalità di organizzazione, amministrazione e controllo degli enti ispirate ai principi di democrazia, eguaglianza, pari opportunità, partecipazione degli associati e dei lavoratori nonché ai principi di efficacia, di efficienza, di trasparenza, di correttezza e di economicità della gestione degli enti; dovranno peraltro essere disciplinati i limiti e gli obblighi di pubblicità relativi agli emolumenti, ai compensi o ai corrispettivi a qualsiasi titolo attribuiti ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, ai dirigenti nonché agli associati.

Quanto al sistema di registrazione, esso verrà riorganizzato attraverso la previsione di un Registro unico nazionale del Terzo settore da istituire presso il Ministero del lavoro. L'iscrizione nel Registro sarà obbligatoria per gli enti del Terzo settore che si avvalgono prevalentemente o stabilmente di finanziamenti pubblici, di fondi privati raccolti attraverso pubbliche sottoscrizioni o di fondi europei destinati al sostegno dell'economia sociale o che esercitano attività in regime di convenzione o di accreditamento con enti pubblici o che intendono avvalersi delle agevolazioni.

* * *

3. Riforma dell'impresa sociale

La legge delega stabilisce che l'impresa sociale è quell'organizzazione privata che

- svolge attività d'impresa;
- persegue finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, operando nell'ambito delle attività di interesse generale che rientrano nell'oggetto degli enti del Terzo settore (v. *supra*);
- destina i propri utili prioritariamente e prevalentemente al conseguimento dell'oggetto sociale e non può distribuirli se non entro determinati limiti stabiliti dalla legge;
- adotta modalità di gestione responsabili e trasparenti;
- favorisce il più ampio coinvolgimento dei dipendenti, degli utenti e di tutti i soggetti interessati alle sue attività.

Per tali ragioni l'impresa sociale è inquadrata, per volontà stessa del Legislatore, tra gli enti del Terzo settore.

La legge peraltro stabilirà l'acquisizione di diritto della qualifica di impresa sociale da parte delle cooperative sociali e dei loro consorzi: ciò vorrà dire che il rispetto della disciplina posta dalla L. 381/1991, sarà *condizione necessaria e sufficiente* per l'acquisto automatico da parte delle cooperative sociali della qualifica di imprese sociali.

La riforma innova poi fortemente il regime relativo all'assenza di lucro. Si stempera il divieto assoluto di lucro introducendosi la possibilità di forme di remunerazione del capitale sociale alle seguenti condizioni:

- che si assicuri la prevalente destinazione degli utili al conseguimento dell'oggetto sociale: ciò vorrà dire che gli utili distribuibili dovranno essere inferiori al 50 per cento degli utili prodotti;
- che la percentuale minoritaria di utili distribuibili potrà in concreto essere distribuita nel rispetto dei limiti massimi previsti per le cooperative a mutualità prevalente: ciò importerà verosimilmente il divieto di distribuire i dividendi in misura superiore all'interesse massimo dei buoni postali fruttiferi, aumentato di due punti e mezzo rispetto al capitale effettivamente versato (art. 2514, lett. a, c.c.);
- che varrà in ogni caso un divieto assoluto di distribuzione di utili o avanzi, senza deroga alcuna, per gli enti per i quali tale possibilità è già esclusa dalla legge: ciò determinerà che la possibilità di limitata distribuzione degli utili sarà riconosciuta esclusivamente alle imprese sociali che assumeranno forma di società (di cui al libro V del codice civile).

Quanto alle imprese sociali di cd inserimento lavorativo (v. art. 2, c. 2, D.lv.o 155/2006), la delega prevede altresì la ridefinizione delle categorie di lavoratori svantaggiati tenendo conto delle nuove forme di esclusione sociale.

Quanto alle altre regole, si prevede:

- l'obbligo di redigere il bilancio ai sensi degli articoli 2423 e seguenti del codice civile, in quanto compatibili;
- specifici obblighi di trasparenza e di limiti in materia di remunerazione delle cariche sociali e di retribuzione dei titolari degli organismi dirigenti;
- nomina, in base a principi di terzietà e fin dall'atto costitutivo, di uno o più sindaci allo scopo di monitorare e vigilare sull'osservanza della legge e dello statuto da parte dell'impresa sociale, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione (anche con riferimento alle disposizioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231) e sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile.

* * *

4. Vigilanza

La riforma si propone di migliorare, sotto il profilo dell'efficacia e dell'effettività, il sistema dei controlli su tutti gli enti del Terzo settore.

A tal proposito prevede che le funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo pubblico sugli enti del Terzo settore, ivi comprese le imprese sociali, saranno esercitate dal Ministero del lavoro, in collaborazione, per quanto di competenza, con i Ministeri interessati nonché con l'Agenzia delle entrate. Nello svolgimento di tali funzioni, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali individua modalità di coinvolgimento e raccordo anche con il Consiglio nazionale del Terzo settore (v. infra).

Nell'ambito delle attività di vigilanza e monitoraggio, il Ministero promuove l'adozione di adeguate ed efficaci **forme di autocontrollo** degli enti del Terzo settore:

- sia attraverso l'utilizzo di strumenti atti a garantire la più ampia trasparenza e conoscibilità delle attività svolte dagli enti medesimi;
- sia attribuendo compiti di vigilanza alle **reti associative di secondo livello appositamente riconosciute** (o, con particolare riferimento agli enti di piccole dimensioni, con i centri di servizio per il volontariato).

In ogni caso, con decreto ministeriale, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi emanati in attuazione della presente legge, sono definiti i termini e le modalità per il concreto esercizio della vigilanza, del monitoraggio e del controllo.

Il Ministero predisporrà anche linee guida in materia di bilancio sociale e di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte.

Sempre il Ministero trasmetterà alle Camere, entro il 30 giugno di ciascun anno, una relazione sulle attività di vigilanza.

* * *

5. Misure fiscali e di sostegno economico in favore degli enti del Terzo settore

La riforma dovrà provvedere anche al riordino ed all'armonizzazione della disciplina tributaria degli enti del Terzo settore.

Con l'occasione si procederà alla revisione complessiva della definizione di **ente non commerciale** ai fini fiscali: la nozione dovrà essere connessa alle finalità di interesse generale perseguite dall'ente ed il regime tributario di vantaggi dovrà tener conto de (e presupporre):

- le finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale dell'ente;
- il divieto di ripartizione, anche in forma indiretta, degli utili o degli avanzi di gestione;
- l'impatto sociale delle attività svolte dall'ente.

Si dovrà altresì rivedere la disciplina riguardante le **ONLUS**, in particolare:

- prevedendo una migliore definizione delle attività istituzionali e di quelle connesse, fermo restando il vincolo di non prevalenza delle attività connesse e il divieto di distribuzione, anche indiretta, degli utili o degli avanzi di gestione;
- **facendo salve in ogni caso le condizioni di maggior favore relative alle cooperative sociali** (oltre che alle organizzazioni di volontariato e alle organizzazioni non governative).

Il Legislatore delegato dovrà altresì pervenire alla:

- reintroduzione di agevolazioni volte a favorire il trasferimento di beni patrimoniali agli enti del Terzo settore;
- razionalizzazione e semplificazione del regime di deducibilità dal reddito complessivo e di detraibilità dall'imposta lorda sul reddito delle persone fisiche e giuridiche delle erogazioni liberali agli enti del Terzo settore;
- completamento della riforma strutturale dell'istituto della destinazione del cinque per mille;
- introduzione di meccanismi volti alla diffusione dei titoli di solidarietà (v. art. 29, D.L.vo 460/1997) e di altre forme di finanza sociale finalizzate a obiettivi di solidarietà sociale.

Quanto al regime fiscale delle imprese sociali si prevede infine:

- sia la possibilità di accedere a forme di raccolta di capitali di rischio tramite portali telematici, in analogia a quanto previsto per le start-up innovative;
- sia l'introduzione di misure agevolative volte a favorire gli investimenti di capitale.

Dal punto di vista degli adempimenti, la riforma avrà ad oggetto anche la razionalizzazione dei regimi fiscali e contabili semplificati.

* * *

6. Altri oggetti della riforma

6.1. Riforma della disciplina del codice civile sulle associazioni e le fondazioni

La riforma mira anche alla revisione della disciplina degli enti di cui al titolo II del libro primo del codice civile.

In particolare, dovrà essere:

- rivisto e semplificato il procedimento per il riconoscimento della personalità giuridica;
- disciplinato il regime di responsabilità limitata degli enti riconosciuti e la responsabilità degli amministratori, tenendo anche conto del rapporto tra il patrimonio netto e il complessivo indebitamento degli enti medesimi;
- previsto che alle associazioni e alle fondazioni che esercitano stabilmente e prevalentemente attività d'impresa si applichino le norme dettate in tema di società (titoli V e VI del libro quinto del codice civile) in quanto compatibili;
- prevista una disciplina per la conservazione del patrimonio degli enti;
- previsti obblighi di trasparenza e di informazione, attraverso forme di pubblicità dei bilanci e degli altri atti fondamentali dell'ente;
- assicurato il rispetto dei diritti degli associati, con particolare riguardo ai diritti di informazione, partecipazione e impugnazione degli atti deliberativi, e il rispetto delle prerogative dell'assemblea, prevedendo limiti alla raccolta delle deleghe;
- disciplinato il procedimento per ottenere la trasformazione diretta e la fusione tra associazioni e fondazioni.

6.2. Consiglio nazionale del Terzo settore

La legge delega prevede altresì il superamento del sistema degli Osservatori nazionali per il volontariato, attraverso l'istituzione del **Consiglio nazionale del Terzo settore**, quale organismo di consultazione degli enti del Terzo settore a livello nazionale, la cui composizione valorizzi il ruolo delle reti

associative di secondo livello. Le reti associative di secondo livello sono organizzazioni che associano enti del Terzo settore ed alle quali, secondo il dettato della legge delega, potranno essere attribuite funzioni di vigilanza.

6.3. Riforma del Servizio civile

Dovrà altresì essere rivista la disciplina in materia di servizio civile nazionale.

Il servizio civile universale sarà fondato sugli articoli 52, primo comma (“*La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino*”) e 11 (“*L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo*”) della Costituzione, e finalizzato alla difesa non armata della patria e alla promozione dei valori fondativi della Repubblica, anche con riferimento agli articoli 2 (“*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*”) e 4, secondo comma (“*Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società*”) della Costituzione.

Si prevederà un meccanismo di programmazione, di norma triennale, dei contingenti di giovani italiani e stranieri regolarmente soggiornanti, di età compresa tra **18 e 28 anni**; nonché un limite di durata del servizio non inferiore a **otto mesi** complessivi e, comunque, non superiore a **un anno**, con possibilità che il servizio sia prestato all'Estero.

Si dovrà infine definire lo status giuridico dei giovani ammessi al servizio civile, prevedendo l'instaurazione, fra i medesimi giovani e lo Stato, di uno specifico rapporto di servizio civile non assimilabile al rapporto di lavoro, con esclusione da ogni imposizione tributaria. Le competenze acquisite dai giovani durante l'espletamento del servizio civile dovranno essere riconosciute e valorizzate nei percorsi di istruzione e in ambito lavorativo.

Infine, la Consulta nazionale per il servizio civile dovrà essere riordinata sulla base del principio di rappresentatività di tutti gli enti accreditati, anche con riferimento alla territorialità e alla rilevanza per ciascun settore di intervento.

6.4. Volontariato (lavoro volontario)

In tema di riforma delle organizzazioni di volontariato si segnala il principio dedicato al lavoro volontario, laddove si prevede l'introduzione di criteri e limiti relativi al rimborso spese per le attività dei volontari, preservandone il carattere di gratuità e di estraneità alla prestazione lavorativa. Nel corso dell'esame parlamentare è stato accolto l'ordine del giorno G5.210/8 che impegna il Governo a valutare la possibilità di riconoscere, a fini di semplificazione degli adempimenti, rimborsi forfettari su base annua di modica entità, e in ogni caso proporzionale all'impegno, costante o saltuario, del volontario, nonché frazioni di anno in cui l'attività di volontariato si svolge.

6.5. Fondazione Italia Sociale

È istituita la Fondazione Italia Sociale con lo scopo di sostenere, mediante l'apporto di risorse finanziarie e di competenze gestionali, la realizzazione e lo sviluppo di interventi innovativi da parte di enti del Terzo settore, la cui attività è di elevato impatto sociale e occupazionale ovvero rivolta a territori o soggetti maggiormente svantaggiati. Per lo svolgimento delle attività istituzionali, è assegnata alla Fondazione una dotazione iniziale, per l'anno 2016, di un milione di euro.

In sede di esame parlamentare, il rappresentante del Governo ha sottolineato che Fondazione Italia Sociale è stata pensata come istituzione capace di attrarre le donazioni di imprese e cittadini - prestiti, erogazioni a fondo perduto o anticipazioni di capitale -, a favore degli enti del Terzo settore. A detta del Governo, lo strumento della Fondazione non sarebbe alternativo rispetto all'intervento del welfare pubblico o agli enti del Terzo settore: si intenderebbe organizzare l'area della filantropia, attraendo i grandi donatori che preferiscono affidarsi a un ente strutturato e organizzato, piuttosto che costituire fondazioni di carattere privato. La Fondazione, quindi, nelle intenzioni del Governo, dovrà individuare i progetti a elevato impatto sociale da realizzare insieme agli enti del Terzo settore.

6.6. Società di mutuo soccorso

Sul tema, la legge delega si limita a richiedere al Legislatore delegato la previsione di un regime transitorio volto a disciplinare lo status giuridico delle società di mutuo soccorso di cui alla legge 15 aprile 1886, n. 3818, già esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge, nell'eventualità che intendano rinunciare alla natura di società di mutuo soccorso per continuare ad operare quali associazioni senza fini di lucro, con particolare riguardo alle condizioni per mantenere il possesso del proprio patrimonio, che deve essere comunque volto al raggiungimento di finalità solidaristiche.

Si confida che con questo intervento si risolvano in maniera definitiva i problemi di adeguamento delle s.m.s. alla riforma varata con l'art. 23, D.L. 179/2012.

* * *

7. Procedimento di attuazione della delega

Il termine entro il quale il Governo deve esercitare la delega per la riforma è di dodici mesi, quindi i decreti dovranno essere adottati entro il **3 luglio 2017**.

L'iniziativa compete al Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Gli schemi dei decreti saranno trasmessi alle Camere entro il quarantacinquesimo giorno antecedente il termine per l'esercizio della delega, perché su di essi siano espressi, entro 30 giorni i pareri delle rispettive commissioni competenti.

* * *

8. Norme di copertura finanziaria

Dall'attuazione delle deleghe recate dalla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, i medesimi decreti legislativi saranno emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi, ivi compresa la legge di stabilità, che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

Si ricorda che la legge di stabilità 2015 (legge 190/2014), all'art.1, comma 187, ha autorizzato, per questa finalità, la spesa di 50 milioni di euro per il 2015, di 140 milioni di euro per il 2016 e di 190 milioni di euro annui a decorrere dal 2017.

Inoltre, si dovrà tener conto delle risorse, pari a 200 milioni di euro, del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (FRI) secondo quanto previsto dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 3 luglio 2015.